

Caso C-324/21**Resumo do pedido de decisão prejudicial em aplicação do artigo 98.º, n.º 1, do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça****Data de entrada:**

25 de maio de 2021

Órgão jurisdicional de reenvio:

Raad van State (Conselho de Estado, Países Baixos)

Data da decisão de reenvio:

19 de maio de 2021

Recorrente:

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Secretário de Estado da Segurança e Justiça)

Recorrida:

F.

Objeto do processo principal

O recurso no processo principal foi interposto da Decisão do Rechtbank Den Haag (Tribunal de Primeira Instância de Haia, Países Baixos), de 16 de julho de 2019, que julgou procedente o recurso interposto por F. da Decisão de 1 de julho de 2019 do Secretário de Estado da Justiça e da Segurança (Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, a seguir «Staatssecretaris») de colocação de F. em detenção porque, em seu entender, a Itália ainda é responsável pela análise desse pedido, e ordenou o levantamento da medida de detenção com o fundamento de que, no momento da detenção, já não existia qualquer elemento de conexão com uma transferência ao abrigo do Regulamento Dublin porque, devido ao termo do prazo de transferência, a responsabilidade da Itália de retomada a cargo do estrangeiro cessou em 19 de junho de 2019.

Objeto e fundamento jurídico do pedido de decisão prejudicial

Pedido nos termos do artigo 267.º TFUE sobre a interpretação do artigo 29.º do Regulamento (UE) n.º 604/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2013, que estabelece os critérios e mecanismos de determinação do Estado-Membro responsável pela análise de um pedido de proteção internacional apresentado num dos Estados-Membros por um nacional de um país terceiro ou por um apátrida (a seguir «Regulamento Dublin»).

O órgão jurisdicional de reenvio pede ao Tribunal de Justiça esclarecimentos relativamente à aplicação deste regulamento numa situação em que já existe um acordo de tomada a cargo entre dois Estados-Membros, em que o estrangeiro foge antes da transferência entre esses dois Estados-Membros e em seguida apresenta um novo pedido de proteção internacional num terceiro Estado-Membro. A este respeito, o órgão jurisdicional de reenvio observa que, a fim de impedir o decurso do prazo de transferência previsto no artigo 29.º, n.ºs 1 e 2, do Regulamento Dublin, e que a responsabilidade pela análise de um pedido de proteção internacional passe para outro Estado-Membro em virtude da fuga repetida de um estrangeiro, vários Estados-Membros aplicam na prática um método de cálculo dos prazos de transferência conhecido como «*chain rule*» (regra da cadeia). Esta regra, que foi concebida pelo *Dublin Contact Committee*¹ (Comité de Contacto de Dublin), prevê que o prazo de transferência começa a correr novamente nos casos em que o estrangeiro foge antes de a transferência ser efetuada e apresenta um novo pedido de proteção internacional num terceiro Estado-Membro antes de expirar o referido prazo. Uma vez que a «*chain rule*» (ainda) não tem estatuto jurídico, mas já é aplicada na prática dos Estados, o órgão jurisdicional de reenvio interroga-se sobre se o Regulamento Dublin se opõe à aplicação desta regra.

Questão prejudicial

Deve o artigo 29.º do Regulamento (UE) n.º 604/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2013, que estabelece os critérios e mecanismos de determinação do Estado-Membro responsável pela análise de um pedido de proteção internacional apresentado num dos Estados-Membros por um nacional de um país terceiro ou por um apátrida (JO L 180 de 2013), ser interpretado no sentido de que um prazo de transferência em curso, conforme referido no artigo 29.º, n.ºs 1 e 2, começa a correr de novo no momento em que o estrangeiro, depois de ter obstruído a transferência por um Estado-Membro por ter fugido, apresenta um novo pedido de proteção internacional noutra (*in casu* num terceiro) Estado-Membro?

¹ O *Dublin Contact Committee* é um grupo de peritos nacionais nomeados pelos Estados-Membros para aconselhar a Comissão no exercício das suas competências ao abrigo do Regulamento Dublin e das respetivas normas de execução.

Disposições do direito da União invocadas

Regulamento Dublin, em especial os considerandos 4, 5, 9, 19 e 28, e os artigos 2.º, 3.º, 18.º, 19.º, 20.º, 21.º, 23.º, 25.º, 26.º, 27.º e 29.º

Regulamento (CE) n.º 1560/2003 da Comissão, de 2 de setembro de 2003, relativo às modalidades de aplicação do Regulamento (CE) n.º 343/2003 do Conselho, que estabelece os critérios e mecanismos de determinação do Estado-Membro responsável pela análise de um pedido de asilo apresentado num dos Estados-Membros por um nacional de um país terceiro (JO 2003, L 222, p. 3), conforme alterado pelo Regulamento de Execução (UE) n.º 118/2014 da Comissão, de 30 de janeiro de 2014 (JO 2014, L 39, p. 9).

Disposições de direito nacional invocadas

Lei dos Estrangeiros de 2000 (Vreemdelingenwet 2000), em especial os artigos 8.º, 28.º, 30.º, 59.º-A e 106.º

Apresentação sucinta dos factos e do processo principal

- 1 F., que é originário da Gâmbia (a seguir «estrangeiro»), pediu proteção internacional nos Países Baixos em 24 de novembro de 2017. Uma vez que tinha previamente solicitado proteção internacional na Itália, os Países Baixos solicitaram à Itália a retomada a cargo. Não tendo respondido a este pedido de retomada a cargo no prazo estipulado de duas semanas, a Itália aceitou o pedido, de acordo com o artigo 25.º, n.º 2, do Regulamento de Dublin, em 19 de dezembro de 2017. Por carta de 12 de abril de 2018, as autoridades neerlandesas informaram a Itália de que o estrangeiro tinha fugido e de que não era possível, por conseguinte, transferi-lo no prazo de seis meses. O prazo de transferência foi, por conseguinte, prorrogado até 19 de junho de 2019.
- 2 O estrangeiro apresentou posteriormente um pedido de proteção internacional na Alemanha, em 29 de março de 2018, mas não resulta dos documentos apresentados que a Alemanha tenha proferido uma decisão sobre este pedido.
- 3 Em 30 de setembro de 2018, o estrangeiro apresentou de novo um pedido de proteção internacional nos Países Baixos. Por Decisão de 31 de janeiro de 2019, o Staatssecretaris recusou a análise deste pedido porque, em seu entender, a Itália ainda era responsável pela sua análise.
- 4 Após a Decisão de indeferimento de 31 de janeiro de 2019, o estrangeiro fugiu ao controlo das autoridades nacionais, mas foi encontrado e detido nos Países Baixos cinco meses mais tarde, após o que o Staatssecretaris o colocou em detenção para efeitos de transferência para Itália por Decisão de 1 de julho de 2019.

- 5 O estrangeiro interpôs recurso desta decisão para o Rechtbank Den Haag (Tribunal de Primeira Instância de Haia), que proferiu a decisão recorrida em 16 de julho de 2019.

Argumentos essenciais das partes no processo principal

- 6 Em apoio do seu recurso, o Staatssecretaris alega que o tribunal de primeira instância considerou erradamente que o prazo de transferência já tinha expirado em 19 de junho de 2019 e que o estrangeiro não podia, por esse motivo, ser colocado em detenção. O Staatssecretaris baseia-se na «*chain rule*» (regra da cadeia) para alegar que, devido ao pedido de proteção internacional entretanto apresentado em 29 de março de 2018, o prazo de transferência entre os Países Baixos e a Itália começou de novo a correr e a Itália continua a ser, por esse motivo, responsável. O Staatssecretaris explicou que esta regra é aplicada, na prática, por diferentes Estados-Membros para eliminar o incentivo à fuga e referiu que o termo «outro Estado-Membro» do artigo 29.º, n.º 1, do Regulamento Dublin também pode visar um terceiro Estado-Membro e permite, portanto, uma interpretação conforme à «*chain rule*», partindo do princípio de que o prazo de transferência de seis a dezoito meses entre o Estado-Membro requerente (*in casu* os Países Baixos) e o Estado-Membro responsável começa de novo a correr se, antes do decurso deste prazo, o estrangeiro apresentar um novo pedido de proteção internacional num terceiro Estado-Membro (*in casu* a Alemanha).

Apresentação sucinta da fundamentação do pedido de decisão prejudicial

- 7 O órgão jurisdicional de reenvio observa que não está em causa, em sede de recurso, o facto de a Itália ter aceite em 19 de dezembro de 2017 o pedido de retomada a cargo dos Países Baixos e de o prazo de transferência que começou a correr a partir da data de aceitação desse pedido ter sido, em todo o caso, prorrogado por 12 meses até 19 de junho de 2019, em conformidade com o disposto no artigo 29.º, n.º 2, do Regulamento Dublin.
- 8 Decorre da jurisprudência do Tribunal de Justiça que o prazo de seis meses e as condições para a sua prorrogação previstas no artigo 29.º, n.º 2, do Regulamento Dublin devem ser rigorosamente aplicados. Assim, no n.º 72 do Acórdão de 19 de março de 2019, Jawo, C-163/17, EU:C:2019:218, o Tribunal considerou que o artigo 29.º, n.º 2, segundo período, do [Regulamento Dublin] não prevê, para a prorrogação do prazo de transferência nas situações aí referidas, nenhuma concertação entre o Estado-Membro requerente e o Estado-Membro responsável. Além disso, o Tribunal de Justiça decidiu repetidamente que os procedimentos de tomada a cargo e de retomada a cargo devem obrigatoriamente ser conduzidos em conformidade com as regras enunciadas, nomeadamente, no capítulo VI do Regulamento Dublin e, em especial, no respeito de uma série de prazos imperativos (ver os Acórdãos de 26 de julho de 2017, Mengesteab, C-670/16, EU:C:2017:587, n.ºs 49 e 50; de 25 de janeiro de 2018, Hasan, C-360/16 EU:C:2018:35, n.º 60, e 13 de novembro de 2018, X e X, C-47/17 e

C-48/17, EU:C:2018:900, n.º 57). No n.º 70 deste último acórdão, o Tribunal de Justiça explica que essa série de prazos imperativos testemunha a importância especial que o legislador da União atribui à determinação rápida do Estado-Membro responsável pela análise de um pedido de proteção internacional. Por conseguinte, o legislador da União aceitou que esses pedidos sejam, sendo caso disso, apreciados por um Estado-Membro diferente do responsável nos termos dos critérios enunciados no capítulo III do referido regulamento.

- 9 Tendo em conta a referida jurisprudência, o órgão jurisdicional de reenvio considera que se deve admitir que é aplicável o prazo de transferência imperativo de dezoito meses entre a Itália e os Países Baixos e que o termo deste prazo leva à transferência da responsabilidade entre os dois Estados-Membros. Levanta-se, contudo, a questão de saber até que ponto este prazo é ainda pertinente para a análise de um novo pedido de proteção internacional num terceiro Estado-Membro, uma vez que o artigo 29.º, n.º 2, do Regulamento Dublin não parece referir-se diretamente à situação do estrangeiro que não só fugiu, como também apresentou um novo pedido de proteção internacional na Alemanha em 29 de março de 2018, ou seja, dentro do prazo de transferência entre a Itália e os Países Baixos. O órgão jurisdicional de reenvio considera que a resposta a esta questão é importante para determinar se o Regulamento Dublin pode ser interpretado de acordo com a «*chain rule*».
- 10 Para a resposta a esta pergunta, o órgão jurisdicional de reenvio considera dois cenários: no primeiro, os prazos do artigo 29.º do Regulamento Dublin afetam apenas a relação entre o Estado-Membro responsável e o Estado-Membro requerente, portanto a Itália e os Países Baixos; no segundo cenário, parte-se da «*chain rule*», com base na qual o prazo de transferência original pode começar de novo a correr, aplicando-se, deste modo, também à relação entre a Itália e Estados-Membros terceiros onde o estrangeiro tenha apresentado um pedido de proteção internacional.
- 11 No âmbito deste último cenário, o artigo 29.º do Regulamento Dublin é interpretado no sentido de que o prazo de transferência previsto neste artigo se aplica em todo o caso entre os dois Estados-Membros que celebraram o acordo de tomada a cargo subjacente à decisão de transferência (ver Acórdão Jawo, n.º 59, que se refere aos «dois Estados-Membros em causa»). O facto de o mesmo estrangeiro apresentar, após a conclusão do referido acordo, um novo pedido de proteção internacional num terceiro Estado-Membro não afeta a duração desse prazo de transferência.
- 12 Esta interpretação implicaria, neste caso, que o prazo de transferência que começou a decorrer entre a Itália e os Países Baixos em 19 de dezembro de 2017 expirou após dezoito meses, o que significa que em 20 de junho de 2019 os Países Baixos passaram a ser os responsáveis pela análise do pedido de proteção internacional e que o tribunal em primeira instância decidiu corretamente que, no

momento da detenção, já não existia qualquer elemento de conexão com uma transferência ao abrigo do Regulamento Dublin.

- 13 A interpretação dada no primeiro cenário está de acordo com o objetivo do Regulamento Dublin de determinar o Estado-Membro responsável pela análise dos pedidos de proteção internacional segundo um método claro e operacional. Tal é importante para garantir o acesso efetivo aos procedimentos de concessão de proteção internacional e permitir a celeridade no tratamento de tais pedidos, conforme resulta dos considerandos 4 e 5 do Regulamento Dublin e dos n.ºs 58 e 59 do Acórdão Jawo. Se o Estado-Membro requerente não puder transferir o estrangeiro para o Estado-Membro responsável no prazo de seis a dezoito meses, a responsabilidade passa automaticamente para este Estado-Membro requerente.
- 14 Contra esta interpretação pode-se invocar o facto de esta favorecer o «*forum shopping*» e os fluxos migratórios secundários. O presente processo demonstra que, mediante a sua fuga e deslocação, o próprio estrangeiro pode, em grande medida, determinar o Estado-Membro responsável pela análise do seu pedido de proteção internacional. Com efeito, se o estrangeiro fugir por tempo suficiente, o Estado-Membro requerente não pode transferi-lo para o Estado-Membro responsável no prazo de transferência e, nos termos do artigo 29.º, n.º 2, do Regulamento Dublin, este último Estado-Membro fica isento da sua obrigação de retomada do estrangeiro. O terceiro Estado-Membro onde o estrangeiro aparece e apresenta um novo pedido de proteção internacional também tem frequentemente de fazer mais do que uma tentativa para conseguir um acordo de tomada ou retomada a cargo. Tal contraria os objetivos do Regulamento Dublin da celeridade no tratamento dos pedidos de proteção internacional e do impedimento do «*forum shopping*» (ver considerando 5 do Regulamento Dublin e o Acórdão de 7 de junho de 2016, Ghezelbash, EU:C:2016:409, n.º 54).
- 15 A este respeito, o órgão jurisdicional de reenvio observa que a sua conclusão de que existe, no atual Regulamento Dublin, uma tendência para o «*forum shopping*» é partilhada pela Comissão. Tal resulta, em primeiro lugar, do considerando 25 da proposta da Comissão de reformulação do Regulamento Dublin [COM(2016) 270 final] que parece dar a entender que a interpretação que é dada, neste primeiro cenário, ao artigo 29.º do atual Regulamento Dublin é a correta, mas que ao mesmo tempo indica que o seu resultado neste caso é indesejável e, em segundo lugar, do artigo 35.º, n.º 2, da nova proposta de regulamento da Comissão relativo à gestão do asilo e da migração [COM(2020) 610 final]. Nos termos desta disposição, o prazo de transferência em curso é interrompido em caso de fuga do estrangeiro e de comunicação desta ocorrência por parte do Estado-Membro transferente ao Estado-Membro responsável. Se o estrangeiro reaparecer mais tarde neste Estado-Membro, o prazo de transferência começa a correr novamente e o estrangeiro poderá ainda ser transferido dentro do prazo remanescente. Segundo o órgão jurisdicional de reenvio, este é um método de combate ao «*forum shopping*» completamente diferente da «*chain rule*».

- 16 No segundo cenário, o tribunal de referência salienta que a interpretação dada pelo Staatssecretaris à «*chain rule*» significa, no caso apreço, que o prazo de transferência entre os Países Baixos e a Itália era de dezoito meses e expirava em 19 de junho de 2019. Uma vez que o estrangeiro fugiu e apresentou um novo pedido de proteção internacional na Alemanha em 29 de março de 2018, ou seja, antes do termo do referido prazo, o prazo começou a correr novamente por força da «*chain rule*». O prazo no qual a transferência para a Itália podia realizar-se foi, portanto, prorrogado *de facto* por dezoito meses em 29 de março de 2018, até 29 de setembro de 2019. Segundo este raciocínio, a Itália continuaria a ser o Estado-Membro responsável pela análise do pedido do estrangeiro e este podia, por conseguinte, ser detido para efeitos de transferência para Itália em 1 de julho de 2019.
- 17 Segundo o órgão jurisdicional de reenvio, a aplicação desta regra pode eliminar o incentivo à fuga e aos fluxos migratórios secundários, uma vez que torna pouco atrativo para o estrangeiro conseguir, mediante a sua fuga e deslocação, que a responsabilidade pela análise de um pedido de proteção internacional passe para outro Estado-Membro. Porém, constata que a referida regra não tem estatuto juridicamente vinculativo ao abrigo do atual Regulamento Dublin, uma vez que as atas do *Dublin Contact Committee* reproduzem apenas discussões informais que não vinculam os Estados-Membros e a Comissão. A falta de estatuto juridicamente vinculativo da «*chain rule*» leva a entendimentos divergentes entre os Estados-Membros quanto à sua aplicabilidade, o que pode resultar em situações em que vários Estados-Membros se consideram responsáveis ou, pelo contrário, em que nenhum Estado-Membro se considera responsável, o que é contrário ao objetivo do Regulamento Dublin da celeridade de tratamento dos pedidos de proteção internacional.